



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Z. H.**, zastoupeného JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátická 330, 390 01 Tábor, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, 110 01 Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2005, č. j. MHMP/246434/2005/DOP 04/Ci, o uložení pořádkové pokuty, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2007, č. j. 2 Ca 10/2007 - 91,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2007, č. j. 2 Ca 10/2007 - 91, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 11. 2005, č. j. MHMP/246434/2005/DOP 04/Ci, zamítl žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 ze dne 14. 9. 2005, č. j. R 652/2005, jímž byla žalobci uložena pořádková pokuta podle ustanovení § 60 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších přestupků, za to, že se bez závažných důvodů nedostavil na výzvu ke správnímu orgánu, aby podal vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku. Podle výzvy se přitom žalobce měl dopustit přestupku tím, že dne 6. 4. 2005 bez předchozího souhlasu silničního správního úřadu umístil na pozemní komunikaci na Václavském náměstí v Praze 1, kde probíhalo řádně oznámené shromáždění, hudební aparaturu; tím mělo dojít k neoprávněnému záboru veřejného prostranství.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze; ten žalobu usnesením ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 Ca 21/2005, odmítl. Ke kasační stížnosti žalobce zrušil Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu rozsudkem ze dne 27. 6. 2007, č. j. 1 As 56/2006 - 74, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že z ustanovení § 83 zákona o přestupcích nelze dovozovat nemožnost soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, a to ani argumentem *a contrario*; jakákoliv výlučka ze soudního přezkumu musí být zákonodárcem učiněna výslovně a nikoliv mlčky a musí být v souladu s č. l. 36 odst. 2 Listiny.

V novém řízení o žalobě městský soud rozsudkem ze dne 11. 12. 2007, č. j. 2 Ca 10/2007 - 91, žalobu zamítl. Shledal, že žalobce byl řádně a s dostatečným předstihem obeslán k podání vysvětlení, přičemž byl poučen i o tom, že pokud výzvě nevyhoví bez vážných důvodů, může mu být uložena pořádková pokuta až do výše 1000 Kč; ke správnímu orgánu se však navzdory poučení nedostavil a ani jinak na výzvu nereagoval. Žalobcova námitka, podle níž se nebyl povinen dostavit k podání vysvětlení, protože výzva byla nezákonná, neobstojí. Povinnost dostavit se ke správnímu orgánu ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o přestupcích stíhá každého, kdo byl takto vyzván; výjimku z tohoto pravidla představují pouze případy, kdy by vyzvanému nebo osobám jemu blízkým hrozilo v důsledku podání vysvětlení nebezpečí postihu za přestupek, popřípadě za trestný čin, nebo by takové osoby podáním vysvětlení porušily státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti. Pokud žalobce namítal, že silniční správní úřad není vůbec příslušný k tomu, aby vydal povolení k záboru veřejného prostranství, jedná se o námitku, kterou mohl uplatnit teprve v případně zahájeném řízení o přestupku. V projednávané věci však nejde o to, zda se žalobce dopustil přestupku tím, že bez povolení umístil zvukovou aparaturu na veřejném prostranství, nýbrž o zákonnost rozhodnutí žalovaného o pokutě za pořádkový delikt. Soud neshledal ani porušení č. l. 19 Listiny základních práv a svobod, upravující shromažďovací právo, a nepřisvědčil názoru, že by toto právo v sobě zahrnovalo i právo instalovat zvukovou techniku na pozemních komunikacích bez schválení příslušného orgánu.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl výše uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností namítaje, že je dán důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Městský soud pominul skutečnost, že správní orgán poté, co se stěžovatel k podání vysvětlení nedostavil, s ním nezahájil přestupkové řízení, a aniž provedl jakékoli další úkony, věc odložil. Uložení pořádkové pokuty se za těchto okolností jeví být aktem značně nepřiměřeným a příkře nesouladným s účelem tohoto institutu. Tím je i podle Nejvyššího správního soudu zajistit hladký průběh řízení, nikoli potrestat účastníka (srov. rozsudek ze dne 11. 9. 2007, č. j. 5 As 37/2006 - 67). S ohledem na postup správního orgánu v této věci je zřejmé, že stěžovatelova nečinnost neměla na další postup správního orgánu jakýkoli vliv a nijak jej neztížila; pokud mu i přesto byla uložena pokuta, jedná se o následnou sankci za neuposlechnutí výzvy. Za zmínku stojí i to, že stěžovatel nezůstal vůči správnímu orgánu nečinný, nýbrž udělil plnou moc k zastupování v přestupkovém řízení svému zmocněnci, a dal tak najevo, že se řízení hodlá účastnit. Dále stěžovatel vyjádřil nesouhlas s názorem městského soudu, podle

něhož v sobě svoboda shromažďování nezahrnuje právo přiměřeným způsobem ozvučit shromáždění občanů.

Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 As 32/2008 - 116, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), kasační stížnost zamítl. Konstatoval, že jelikož stěžovatel zůstal nečinný a k věci se nijak nevyjádřil, nedal správnímu orgánu ani možnost uvážit o tom, zda u něj jsou dány „závažné důvody“, pro které nemá v úmyslu dostavit se k podání vysvětlení. Správní orgán tak právem dospěl k závěru, že stěžovatel žádné závažné důvody pro odpírání součinnosti nemá; uložení pokuty bylo v takové situaci na místě. Postup správního orgánu by byl zřejmě jiný, pokud by byl stěžovatel vyzván k podání vysvětlení a reagoval na to sdělením, že se dostavit nehodlá, protože výzvu, která mu vytýká, že si neopatřil úřední povolení od orgánu k tomu nepřislušného, považuje za nezákonnou. K námitce stěžovatele, že neposkytnutím součinnosti nijak neztížil postup správního orgánu, Nejvyšší správní soud uvedl, že správní orgán musí při prověřování oznámení o přestupku provádět nejen úkony, které v budoucnu povedou k zahájení řízení o přestupku a případně i k vyslovení viny účastníka za přestupek a k jeho potrestání, ale též úkony, které přivedou samotný správní orgán k lepšímu poznání věci a které třeba vyvrátí podezření z toho, že přestupek spáchala ta či ona osoba, nebo že se vůbec nějaký přestupek stal. Pokud se správní orgán při postupu podle § 60 zákona o přestupcích zmýlí - tedy např. nerozpozná, že oznamovaný čin zjevně není přestupkem, nesprávně formuluje skutkovou podstatu přestupku (třeba zamění příslušnosti správních orgánů jako v žalobcově případě) nebo se obrátí na osobu, která s věcí nemá vůbec nic společného a nemůže k ní cokoli sdělit - je na této osobě, aby spolupracovala se správním orgánem a přispěla k objasnění věci. Neučiní-li tak, nemůže pak správnímu orgánu důvodně vytýkat, že na její mlčení nenahlédl jako na mlčení motivované a že z něj vyvodil pro ni nepříznivé důsledky. Na okraj uvedeného rozsudku Nejvyšší správní soud dodal, že se neztotožňuje s městským soudem, že přestupek byl spáchán. Jedním z hlavních účelů výkonu shromažďovacího práva je výměna informací a názorů, jakož i vyjadřování postojů a stanovisek (srov. § 1 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím). Je nasnadě, že u početnějších shromáždění nemůže být výměna, resp. šíření názorů účinně zprostředkováno jinak než pomocí ozvučovací techniky.

Proti tomuto rozsudku Nejvyššího správního soudu podal žalobce ústavní stížnost, na jejímž základě Ústavní soud uvedené rozhodnutí zrušil (nálesem ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08; dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), neboť jím byla porušena základní práva stěžovatele garantovaná č. l. 11 odst. 1 a č. l. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a č. l. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud v odůvodnění citovaného nálezu nejprve odkázal na svou judikaturu, jež potvrdila, že ústavní systém v České republice vychází z principů materiálního právního státu. Konstatoval, že „[v] podmínkách materiálního státu nemůže být výkon veřejné moci bezobsažný ani bezúčelný; jinými slovy, z ústavního hlediska nelze aprobovat a tolerovat výkon veřejné moci, která je prostým uplatněním formálně předvídaného oprávnění orgánu veřejné moci bez toho, že by byl výsledovatelný zákonem předvídaný a racionální účel, k němuž konkrétní výkon svěřené pravomoci směřuje“. K zásadě součinnosti správních orgánů s účastníky správního řízení Ústavní soud podotkl, že „[s]právní řízení nemůže být v demokratickém právním státě ovládáno zásadou "součinnosti správních orgánů s účastníky řízení" (kontaktáž účastníků řízení ze strany správního orgánu vyloučit nelze, její odmítnutí však nelze sankcionovat), neboť žádnou spolupráci v obecném smyslu tohoto slova, nelze

*vy nucovat ukládáním sankcí. Svobodný jednotlivec, jako součást občanské společnosti, nemůže být v právním státě partnerem správního orgánu vykonávajícího vrchnostenská oprávnění. Má naopak povinnost se takovým opatřením podrobit, jsou-li vykonávána řádně, tj. nejde-li o exces. Tak také nelze pokutovat osobu, která odmítne podat správnímu orgánu vysvětlení v případě, kdy je zřejmé, že by jím, byť i jen teoreticky, mohla přispět ke svému postihu za přestupek (...). Jinak řečeno - veřejná moc vykonává pravomoci a kompetence, jimž je jednotlivec zásadně povinen se podrobovat, ovšem za předpokladu, že jsou vykonávány souladně s požadavky plynoucími právě z č. l. 2 odst. 2 a č. l. 4 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy, ve shora uvedeném materiálním rozměru jejich působení a při dodržení požadavku plynoucího z principu přiměřenosti. Pokud výkon veřejné moci takové požadavky nesplňuje, jde o excesivní vybočení z mezí daných ústavním pořádkem. Jednotlivec není povinen vykonat takovou uloženou povinnost, která je v rozporu s příkazem plynoucím z č. l. 4 odst. 4 Listiny“.*

Ústavní soud uzavřel, že Nejvyšší správní soud, byť v posuzovaném případě rozpoznal působení základního práva shromažďovacího, jež správní orgány ani Městský soud v Praze nerozpoznaly, nevyvodil z něho nutné důsledky v posouzení postupu správních orgánů, čímž v konečném důsledku stvrdil porušení vlastnického práva stěžovatele (č. l. 11 odst. 1 Listiny), práva na svobodnou a autonomní vůli (č. l. 2 odst. 3 Listiny) a práva na spravedlivý proces (č. l. 6 odst. 1 Úmluvy).

Z výše uvedených závěrů Ústavního soudu vyšel Nejvyšší správní soud v dalším řízení a shledal, že kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1849/08 potvrdil, že správní orgány obou stupňů v posuzovaném případě „*vykonávaly svá formální oprávnění, materiálně nazíráno, ultra vires*“. Správní orgán znalý právního řádu, resp. ústavního pořádku České republiky, měl z oznámení o přestupku Policií ČR, bez toho, že by bylo nutné provádět další dokazování, jednoznačně dovodit, že uvedené jednání stěžovatele nemůže naplňovat skutkovou podstatu přestupku, neboť umístění reproduktorů na komunikaci je součástí výkonu shromažďovacího práva. V posuzovaném případě tak „*nebylo možno stěžovatele pokutami donucovat k podání informací, byl-li policií označen za jediného možného pachatele přestupku. Jinak řečeno, v podmínkách materiálního právního státu je povinností orgánu veřejné moci před tím, než uplatní zákonem obecně vymezené oprávnění uložit jednotlivci povinnost, aby věc posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti případu v danou chvíli mu již známých a zvážil, zda vůbec v konkrétní situaci smí obecně mu svěřené oprávnění uplatnit, a bude-li to možné, musí posoudit, zda jeho uplatněním lze naplnit účel, k němuž jeho oprávnění směřuje. To jistě neznamená, že si má správní orgán toliko na základě oznámení o přestupku učinit konečný závěr o tom, zda se čin stal, kdo za něj odpovídá a zda jím byla naplněna skutková podstata přestupku, avšak nemůže uložit jednotlivci povinnost a vynucovat ji pomocí sankcí tehdy, je-li - jak svrchu uvedeno - prima facie zřejmé, že oznámené jednání přestupkem být nemůže, neboť oznámeným skutkem šlo naopak o výkon ústavně zaručeného základního práva shromažďovacího*“. Nejvyšší správní soud proto shledal námitku stěžovatele směřující do nesprávného posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení důvodnou.

Městský soud i správní orgány obou stupňů pochybily, když nerozpoznaly, že skutek ohledně něhož byl stěžovatel předvolán k podání vysvětlení (umístění dvou zvukových reproduktorů a stojanu s mikrofonom na pozemní komunikaci v průběhu řádně oznámeného shromáždění) nemůže naplňovat skutkovou podstatu přestupku, neboť je výkonem ústavně zaručeného shromažďovacího práva. Pokud i přesto správní orgány

předvolaly stěžovatele k podání vysvětlení, jednaly nad rámec svých pravomocí, tj. *ultra vires*. Následné uložení pořádkové pokuty z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení nemohlo sledovat racionální a aprobovatelný účel a znamenalo porušení příkazu obsaženého v č. l. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož omezení základních práv musí šetřit jejich podstatu a smysl a nelze je užívat k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. března 2010

JUDr. Marie  
Žižková  
předsedkyně

senátu